



Antara Godaan dan Tekanan Kekuasaan: Potret Keterlibatan Birokrasi Pada Pilkada Di Sulawesi Tenggara

La Ode Harjudin ^{1,*}; Eka Suaib ² Abdul Kadir ³, La Husen Zuada ⁴

¹Program Studi Ilmu Politik, Universitas Halu Oleo, Kendari; laode.harjudin@yahoo.com

²Program Studi Ilmu Politik, Universitas Halu Oleo, Kendari; ekasuaib1966@gmail.com

³Program Studi Administrasi Publik, Universitas Halu Oleo, Kendari; abdulkadiruho@gmail.com

⁴Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Tadulako, Palu; husenzuadai@gmail.com

Correspondence:

ARTICLE INFO:

Kata kunci: Birokrasi;
Pilkada; Kekuasaan;
Sulawesi Tenggara.

Received: 01 Desember 2023

Revised: 10 Desember 2023

Accepted: 21 Desember 2023

ABSTRAK

Pilkada seringkali menjadikan aparatur birokrasi menghadapi situasi dilematis, antara netral atau ikut terlibat dalam politik. Secara ideal dan menurut hukum, birokrasi dituntut untuk bersikap profesional dan netral dari politik. Meskipun itu dalam realitasnya aparat birokrasi sulit untuk bersikap netral, terlebih lagi jika dihadapkan pada godaan dan tekanan kekuasaan. Artikel ini menyoroti keterlibatan birokrasi dalam Pilkada di Sulawesi Tenggara, dengan menguraikan modus keterlibatan birokrasi, dan mengidentifikasi faktor keterlibatan birokrasi. Penelitian ini menemukan bahwa birokrat yang terlibat dalam Pilkada yaitu aparatur sipil negara dan aparatur pemerintah desa. Faktor yang mendorong keterlibatan birokrasi yaitu: status calon kepala daerah petahana yang tetap aktif selama pelaksanaan pilkada, iming-iming promosi jabatan bagi aparat birokrasi, lemahnya sanksi komisi aparatur sipil Negara dan calon kepala daerah, dan lemahnya pengawasan dan penindakan lembaga pengawas pemilu (Bawaslu dan jajarannya).

ABSTRACT

Pilkada often makes the bureaucratic apparatus face a dilemma, between being neutral or getting involved in politics. Ideally and according to the law, the bureaucracy is required to be professional and neutral from politics. However, in reality, it is difficult for bureaucratic apparatus to be neutral, especially when faced with the temptation and pressure of power. This article highlights the involvement of the bureaucracy in Pilkada in Southeast Sulawesi, by outlining the modes of bureaucratic involvement, and identifying the factors of bureaucratic involvement. This study found that the bureaucrats involved in the Pilkada are state civil apparatus and village government apparatus. Factors that encourage bureaucratic involvement are: the status of incumbent regional head candidates who remain active during the implementation of regional elections, the lure of promotions for bureaucratic apparatus, weak sanctions for the State civil apparatus commission and regional head candidates, and weak supervision and enforcement of election supervisory institutions (Bawaslu and its staff).

Pendahuluan

Sejatinya birokrasi dituntut untuk bersikap netral, dan menjadi mediator antara kepentingan masyarakat dan negara. Pemahaman ini berkembang dari tipe ideal birokrasi Webber, dimana birokrasi diisi oleh individu yang secara personal bebas (Thoha, 2009). Namun demikian dalam realitasnya, birokrasi sulit untuk bebas. Dalam momentum Pilkada, aparat birokrasi seringkali menghadapi situasi yang dilematis, bersikap netral atau terlibat dalam politik. Kedua pilihan ini tidak memberikan suatu kepastian bagi aparat birokrasi, bersikap netral atau tidak netral konsekuensinya bisa berimplikasi buruk, atau sebaliknya menjadikan individu birokrat menjadi baik (karir).

Berbeda dengan itu, secara kelembagaan keterlibatan birokrasi dalam politik sudah pasti memberikan implikasi buruk bagi kelangsungan demokrasi. Sifat birokrasi yang hierarkhis dan solid akan sangat efektif, jika digunakan sebagai instrumen kekuasaan. Terlebih lagi birokrasi memiliki kekuatan monopoli dalam hal keahlian, dan informasi yang dapat membebaskan mereka dari kontrol politisi dan melindungi lingkup penugasan birokrasi. Dengan kapasitas yang dimiliki tersebut, maka birokrasi dapat bertindak sebagai alat untuk perluasan dominasi kekuasaan negara dan represi Negara. Pada kondisi demikian, maka demokrasi akan mengalami pembusukan.

Potret birokrasi sebagai instrumen kekuasaan merupakan fenomena yang lazim dijumpai di Indonesia. Pada era orde lama komposisi birokrasi diisi oleh kaum partisan politik (Rozi, 2006). Di era orde baru keterlibatan birokrasi dalam politik begitu kental. Birokrasi, militer dan Golkar digunakan oleh Soeharto sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan (Suryadinata, 1992). Kejatuhan Soeharto tidak serta merta memutuskan hubungan yang erat antara birokrasi dan politik. Sebaliknya keterkaitan birokrasi dan politik hanya berpindah tempat, dari yang dahulu dikendalikan secara sentralistik, kini menyebar dalam unit-unit pemerintahan lokal, seiring dengan pemberian desentralisasi kepada daerah.

Implikasi dari desentralisasi ini telah memunculkan banyak 'Soeharto Kecil' di tingkat lokal, dimana dalam praktek kekuasaan menyalin ulang secara utuh maupun parsial cara-cara orde baru dalam merebut dan mempertahankan kekuasaan, salah satunya mempolitisasi birokrasi. Sejumlah studi tentang keterlibatan birokrasi dalam percaturan politik lokal telah menjadi temuan menarik dalam membaca politik Indonesia di tingkat subnasional. Di Banten, politisasi birokrasi digunakan petahana sebagai instrumen untuk memenangkan Pilkada (Hamid, 2011). Fenomena yang hampir sama dijumpai pula di Kabupaten Takalar dan Provinsi Jambi. Antara birokrasi dan politik terbangun semacam hubungan interrelasi yang bersifat patronase, dimana politisi (petahana) memanfaatkan birokrasi untuk memenangkan Pilkada, dan birokrat memberikan dukungan guna mendapatkan jabatan (Agustino, 2014). Keterlibatan birokrasi dalam Pilkada mewarnai pula kontestasi politik di Kota Pekanbaru (Sihotang, 2013).

Fenomena keterlibatan birokrasi ditemukan pula di Sulawesi Tenggara. Keterlibatan birokrasi dalam momentum Pilkada merupakan kejadian yang terus berulang. Merujuk pada laporan Bawaslu, pelanggaran keterlibatan birokrasi

menempati urutan pertama, dari beragam jenis pelanggaran dalam Pilkada serentak yang diselenggarakan tahun 2018. Berangkat dari hal itu, maka artikel ini bertujuan menguraikan modus keterlibatan birokrasi dan mengidentifikasi faktor ketidaknetralan birokrasi di Sulawesi Tenggara.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif (Creswell, 2014). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka (*library research*) dengan cara menelusuri sumber-sumber tertulis dari berbagai sumber: buku, jurnal, laporan Bawaslu dan pemberitaan media massa yang berkaitan dengan keterlibatan birokrasi dalam Pilkada. Selanjutnya dilakukan analisis data kualitatif (Miles dan Huberman, 2005). Rangkaian kegiatan analisis data dimulai dengan mengorganisasikan data, memilah-milah, mencari dan menemukan pola, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil dan Pembahasan

1. Birokrasi dan Pilkada di Sulawesi Tenggara

Secara umum berdasarkan temuan dan laporan Bawaslu, jenis pelanggaran Pilkada di Sulawesi Tenggara terdiri sembilan bentuk, yaitu keterlibatan aparat sipil Negara (ASN), pelanggaran melibatkan penyelenggara Pemilu, pelibatan kepala desa dan perangkatnya, iklan kampanye di media massa, politik uang, penggunaan fasilitas umum, politisasi suku agama, ras dan antar golongan (SARA), kampanye di luar jadwal dan pidana Pemilu. Dari sembilan jenis pelanggaran, keterlibatan ASN menempati peringkat pertama, dimana dari 244 temuan dan laporan, 142 kasus menyangkut keterlibatan ASN. Selanjutnya, secara berturut-turut, pelanggaran yang melibatkan penyelenggara pemilu 58 kasus, pelibatan kepala desa, perangkat desa dan pendamping lokal desa 22 kasus, kampanye diluar jadwal 8 kasus, politik uang 8 kasus, pidana Pemilu 3 kasus, penggunaan fasilitas umum 1 kasus, iklan kampanye di media 1 kasus dan politisasi SARA 1 kasus. Ini memperlihatkan bahwa keterlibatan birokrasi dalam Pilkada merupakan jenis pelanggaran yang paling banyak terjadi di Sulawesi Tenggara. Bila diklasifikasikan lebih detail, birokrasi yang terlibat tersebut terdiri dari: aparatur sipil Negara/Pegawai Negeri Sipil (ASN/PNS) dan aparatur pemerintah desa (Kepala Desa, Perangkat Desa dan Pendamping Lokal Desa). Keterlibatan dua level birokrasi itu, jika dijumlahkan menyumbang 67,21 % jenis pelanggaran dalam Pilkada di Sulawesi Tenggara. Hal ini mengindikasikan, bahwa aparat birokrasi di Sulawesi Tenggara sangat aktif terlibat dalam politik pemilihan kepala daerah.

Ketentuan ASN untuk menjaga netralitas (tidak terlibat politik) sesungguhnya telah tertuang dalam berbagai aturan perundangan, diantaranya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apartur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) RI Nomor: B/71/M.SM.00.00/2017 perihal Pelaksanaan Netralitas Bagi ASN pada Penyelenggaraan Pemilihan Serentak Tahun 2018, Pemilihan Umum Legislatif Tahun

2019, dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019, serta Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, menjelaskan bahwa dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sebagai ASN, salah satu prinsip yang harus dijunjung tinggi oleh Aparatur Sipil Negara adalah menjunjung tinggi prinsip atau asas netralitas. Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan, bahwa yang dimaksud dengan Asas Netralitas, adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak pada segala bentuk pengaruh manapun, dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Penyimpangan asas netralitas oleh aparatur sipil Negara, merupakan bentuk pelanggaran etika dan disiplin. Selanjutnya, pasal 3 Huruf b Undang-Undang ASN menyebutkan, bahwa ASN sebagai profesi berlandaskan pada prinsip Kode Etik, dan kode perilaku. Lebih lanjut pada Pasal 5 ayat (2) huruf l menyebutkan, bahwa kode etik dan kode perilaku ASN berisi pengaturan perilaku, agar pegawai ASN melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Disiplin Pegawai ASN.

Adapun ketentuan pegawai negeri sipil (PNS) dalam menjaga etika tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Pasal 11 huruf c, bahwa dalam hal etika terhadap diri sendiri, PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan. Ketentuan yang menjelaskan lebih rinci tentang etika PNS tertuang dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) RI Nomor: B/71/M.SM.00.00/2017 tanggal 27 Desember 2017 perihal Pelaksanaan Netralitas Bagi ASN pada Penyelenggaraan Pemilihan Serentak Tahun 2018, Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019, dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019. Melalui edaran tersebut tertuang poin-poin larangan bagi PNS melakukan perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis/berafiliasi dengan partai politik, meliputi:

- a. PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah.
- b. PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
- c. PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
- d. PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon/Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut bakal pasangan calon/atribut partai politik.
- e. PNS dilarang mengunggah, menanggapi (seperti like, komentar, dan sejenisnya) atau menyebarkan/gambar/foto bakal calon/pasangan calon Kepala Daerah, Visi Misi Bakal Calon/Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah, maupun keterkaitan lain dengan bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah melalui media online maupun media sosial.

- f. PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengikuti simbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.
- g. PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik.

Ketentuan lain yang mewajibkan PNS untuk bertindak netral tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pasal 3 angka (4) bahwa PNS Wajib menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dalam, Pasal 4 Angka (1) memuat larangan bagi PNS untuk menyalahgunakan kewenangannya. Ketentuan kedua pasal tersebut mempertegas berlakunya norma Undang-Undang Aparatur Sipil Negara terhadap para PNS untuk bertindak sesuai ketentuan yang telah digariskan. Penyimpangan atas ketentuan pasal-pasal tersebut, maka dapat dikategorikan keterlibatan aparatur sipil negara dalam politik (Pilkada) merupakan bentuk dari ketidaknetralan ASN.

Sementara itu ketentuan, larangan bagi kepala desa dan perangkat desa tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Pasal 29 huruf J, bahwa Kepala Desa dilarang ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah. Selanjutnya Pasal 51 huruf J, bahwa perangkat desa dilarang ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum, dan/atau pemilihan kepala daerah. Lebih lanjut larangan bagi pendamping desa tertuang dalam Surat Edaran Direktur Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Direktorat Jenderal PPMD Kementerian Desa Tertinggal No. 727/DPMD.6/XI/2016 pada 7 November Perihal Standar Operasional Prosedur Pembinaan dan Pengendalian tenaga pendamping profesional, dan surat perjanjian kontrak. Melalui edaran tersebut, pendamping desa wajib menjaga tata perilaku dan etika profesi, diantaranya menghindari konflik kepentingan, tidak diperbolehkan menduduki jabatan publik /kepengurusan partai politik, bersikap netral dan tidak berpihak.

Berbagai modus keterlibatan aparat birokrasi dalam momentum Pilkada di Sulawesi Tenggara sangat bervariasi, yaitu:

- a. Postingan foto dan komentar di media sosial yang mengarah pada pemberian dukungan atau keberpihakan pada salah satu pasangan calon;
- b. Penggunaan atribut kampanye pasangan calon, seperti penggunaan baju dan pemasangan sticker;
- c. Menghadiri kegiatan kampanye, tatap muka, sosialisasi, blusukan dan pencabutan nomor urut pasangan calon;
- d. Mengikuti deklarasi dan konvoi pasangan calon;
- e. Mengikuti silaturahmi keagamaan yang diadakan pasangan calon;
- f. Launching program pasangan calon;
- g. Rapat di kantor partai politik yang dihadiri Aparatur Sipil Negara;
- h. Pemasangan iklan di media massa;
- i. Keterlibatan sebagai tim relawan pasangan calon dan pengurus partai politik;

- j. Menghadiri pengukuhan tim relawan pasangan calon dan pembentukan posko pemenang;
- k. Melakukan sosialisasi pasangan calon.

Berdasarkan sebaran wilayah, temuan dan laporan tentang keterlibatan birokrasi pada Pilkada serentak yang digelar tahun 2018 di Sulawesi Tenggara, terjadi pada hampir semua daerah, 17 kabupaten/kota. Meskipun itu, kejadian yang paling menonjol ditemukan pada tiga daerah yaitu Kabupaten Kolaka, Kota Bau-Bau dan Kota Kendari. Banyaknya kejadian pada tiga daerah tersebut, tampak memiliki korelasi yang sangat kuat dengan tampilnya petahana sebagai calon kepala daerah. Hal ini mengacu pada laporan Bawaslu, dimana kecenderungan aparat birokrasi memberikan dukungan kepada para calon petahana atau keluarga petahana. Selain mendukung petahana, aparat birokrasi juga memberikan dukungan kepada mantan atasan di birokrasi.

Tabel 1
Relasi Petahana/Keluarga Petahana dan Keterlibatan Birokrasi

Kabupaten/ Kota	Pasangan Calon	Profil Calon	Keterangan
Kota Kendari	Asrun-Hugua (Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Tenggara).	Keluarga Petahana	8 kejadian temuan laporan keterlibatan birokrasi semuanya mengarah pada pasangan Asrun-Hugua sebagai keluarga petahana. Angka ini jika dipresentasikan setara 100 %
Kota Bau-Bau	AS. Tamrin-Laode Ahmad Monianse (Calon Walikota dan Wakil Walikota)	Petahana	8 dari 17 kejadian atau 47 % temuan laporan dilakukan oleh pasangan petahana. Sementara 9 kejadian lainnya (53 %) dilakukan oleh 4 pesaing petahana dan 2 calon gubernur.
Kabupaten Kolaka	Ahmad Safei- Muh. Jayadin (Calon Wakil Bupati dan Wakil Bupati).	Petahana	63 dari 72 kejadian (87, 5 %) temuan laporan keterlibatan birokrasi mengarah pada dukungan petahana.

Sumber: Bawaslu Sultra (diolah kembali), 2023.

Di Kota Kendari meskipun tidak menyelenggarakan Pilkada, namun temuan menunjukkan keterlibatan aparat birokrasi memiliki afiliasi dengan mantan Walikota Kendari Ir. Asrun yang maju sebagai Calon Gubernur. Asrun mendapat dukungan dari para pegawai pemerintah Kota Kendari, dimana anak dari Ir. Asrun menjabat sebagai walikota petahana. Sementara Pilkada Kota Bau-Bau diikuti lima pasangan calon, dimana keterlibatan aparat birokrasi ditemukan pada semua pasangan calon, namun demikian calon petahana, AS. Tamrin memiliki persentase yang cukup besar. Demikian halnya di Kabupaten Kolaka, Pilkada yang diikuti oleh dua pasangan calon, petahana mendominasi pelanggaran keterlibatan birokrasi.

2. Faktor Keterlibatan Birokrasi Dalam Pilkada

Secara teoritis sebagaimana banyak dikemukakan oleh para ilmuwan (Weber, 1946; Albrow, 1996; Halevi, 1983; Wright, 1992) birokrasi digambarkan sebagai organisasi

modern yang memiliki karakter profesional dan netral dari kepentingan politik. Bahkan, dalam konteks administrasi publik, Frank J. Goodnow membuat garis yang tegas antara birokrasi dan politik dengan mengatakan bahwa, meskipun keduanya berada pada ranah pemerintahan, namun politik dan administrasi memerankan fungsi yang berbeda. Politik memainkan fungsi yang berkaitan dengan pengekspresian kehendak negara (*expression the state will*), sementara administrasi memerankan fungsi yang berkaitan dengan masalah pelaksanaan kebijakan-kebijakan negara (*the execution of these policies*) (Goodnow, 1900, dalam Shafritz & Hyde, 1997).

Namun, realitasnya birokrasi tidak dapat sepenuhnya memenuhi tipe ideal (*ideal type*) seperti yang dibayangkan para ilmuwan untuk netral dari politik. Tidak dapat dipungkiri birokrasi lahir sebagai akibat kompleksitas kehidupan masyarakat modern. Sebagai organisasi yang kompleks, birokrasi merupakan cerminan berbagai macam kepentingan yang ada dalam masyarakat. Masing-masing kepentingan itu berkompetisi untuk mendapatkan posisi yang nyaman. Karena itu dukungan politik menjadi suatu keniscayaan untuk menduduki posisi birokrasi atau dalam melaksanakan suatu kebijakan. Akibatnya, wajah birokrasi tidak dapat dilepaskan dari konfigurasi politik yang ada.

Seakan sudah menjadi aksioma umum bahwa birokrasi di Indonesia tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh politik. Sejarah bangsa ini telah menunjukkan birokrasi selalu menjadi alat bagi kepentingan politik penguasa. Fakta sejarah yang cukup menonjol terjadi pada masa Orde Baru dimana birokrasi menjadi instrumen politik untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan, untuk menjalankan program-program pembangunan, tetapi juga terlibat aktif dalam percaturan politik. Ketika itu, birokrasi lebih banyak dimanfaatkan sebagai instrumen untuk mempertahankan mayoritas tunggal (*single majority*) bagi kekuatan politik penguasa (Golongan Karya). Melalui konsep yang disebut dengan monoloyalitas, jaringan birokrasi dari pusat sampai ke daerah, terlibat aktif sebagai pendulum suara dalam setiap pemilihan umum yang berlangsung selama rezim Orde Baru berkuasa. Di era Orde Baru, birokrasi bukan saja tidak netral, melainkan juga mmenjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kepentingan politik.

Secercah harapan muncul ketika terjadi reformasi 1998 dalam kehidupan sosial-politik di tanah air. Gerakan reformasi di bidang politik menuntut birokrasi untuk lebih profesional dan netral dalam urusan politik. Reformasi birokrasi menuntut birokrasi untuk lebih kreatif, dan inovatif dalam merespon perkembangan, dan dinamika masyarakat moderen. Salah satu perubahan yang cukup menonjol di era ini adalah pemberdayaan birokrasi lokal di daerah, dengan memberi ruang gerak yang cukup luas bagi daerah untuk menentukan keputusan, berkenaan dengan program - program di daerahnya.

Namun demikian perubahan tersebut terkesan hanya sekedar memindahkan lokus masalah netralitas birokrasi dari pusat ke daerah. Jika pada masa sebelumnya birokrasi menjadi alat kepentingan politik penguasa di pusat, maka saat ini birokrasi lebih banyak dimanfaatkan oleh penguasa-penguasa politik lokal untuk memperoleh

dan mempertahankan kekuasaan. Pemanfaatan birokrasi menjadi semakin marak pada saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Menjelang pelaksanaan pilkada, calon kepala daerah, terutama petahana (*incumbent*) melibatkan aparat birokrasi untuk memperoleh suara sebanyak mungkin.

Menyaksikan kondisi yang terjadi dalam beberapa pelaksanaan pilkada, sulit rasanya mengharapkan birokrasi yang steril dari kepentingan politik. Ada beberapa faktor yang menyebabkan ketidaknetralan birokrasi dalam pelaksanaan pilkada, pertama, status calon kepala daerah petahana yang tetap aktif selama pelaksanaan pilkada. Dengan posisi jabatan yang tetap aktif selama pilkada berlangsung, calon petahana lebih leluasa menggerakkan aparat birokrasi untuk kepentingan memenangkan dirinya. Agak sulit untuk membedakan antara peran sebagai pemerintah daerah, dengan posisi sebagai calon kepala daerah. Karena itu, calon petahana seharusnya non-aktif selama pelaksanaan pilkada.

Kedua, iming-iming promosi jabatan bagi aparat birokrasi. Faktor ini menjadi salah satu pemicu keterlibatan aparat birokrasi atau ASN dalam mendukung salah satu kandidat, terutama calon petahana. Harapan untuk memperoleh atau promosi jabatan yang lebih tinggi membuat para aparat birokrasi ikut terlibat, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam membantu memenangkan calon kepala daerah tertentu. Ketiga, terkait dengan faktor kedua, lemahnya sanksi komisi aparatur sipil negara. Sanksi yang diberikan kepada aparat birokrasi yang tidak netral, terutama dari komisi aparatur sipil negara, tidak menimbulkan efek jera. Semisal dalam kasus yang ditemukan di Sulawesi Tenggara, birokrat yang terbukti terlibat hanya mendapatkan sanksi ringan, berupa peringatan agar berhati-hati dan menjaga etika profesi. Sedangkan, sanksi terberat yang ditemukan, berupa pernyataan permohonan maaf dimuka umum. Sanksi tersebut nyatanya tidak memberikan efek jera, sebaliknya menjadikan oknum birokrat menjadi semakin kebal. Bahkan beberapa ASN yang pernah terlibat dalam Pilkada, mendapatkan promosi jabatan setelah pilkada selesai. Disisi lain, keberadaan komisi aparatur sipil Negara tampak memiliki kelemahan menjatuhkan sanksi pada kepala daerah yang memberikan promosi jabatan kepada ASN yang pernah terlibat melakukan pelanggaran etik.

Keempat, lemahnya pengawasan dan penindakan lembaga pengawas pemilu (Bawaslu dan jajarannya). Berbagai bentuk pelanggaran, termasuk keterlibatan aparatur birokrasi dalam pilkada selalu saja terjadi dalam setiap pelaksanaan pilkada. Hal ini tentu saja mencerminkan kurangnya pengawasan dari lembaga yang berwenang, yakni Bawaslu dan jajarannya. Semestinya, Bawaslu sebagai lembaga pengawas sudah mengantisipasi pelanggaran seperti ini, sehingga tidak terulang. Kelalaian pihak pengawas dengan mudah dimanfaatkan oleh petahana untuk mengerahkan aparat birokrasi untuk memenangkan pertarungan pilkada. Dalam hal penindakan, Bawaslu juga tampak sulit membuktikan, dan menjerat calon kepala daerah yang menggunakan politisasi birokrasi. Kendala yang dialami oleh Bawaslu berasal dari internal dan eksternal.

Dari internal, Bawaslu memiliki keterbatasan sumber daya manusia baik kuantitas

maupun kualitas (kompetensi). Secara kuantitas, sumber daya staff Bawaslu sangat terbatas, dan dihadapkan pada banyaknya laporan dan temuan. Sementara itu, kompetensi komisioner pengawas pemilu sebagian belum mendapatkan dukungan maksimal dari sekretariat, disebabkan oleh belum meratanya kompetensi staf sekretariat dalam memahami aturan, dan lemahnya analisa hukum yang dimiliki. Akibatnya, penanganan pelanggaran masih sangat sederhana, sehingga kadang-kadang tidak dapat meyakinkan pihak kepolisian, dan kejaksaan untuk kasus-kasus tindak pidana pemilihan yang ditangani. Dari eksternal, Bawaslu tidak ditopang oleh peraturan perundangan yang dapat menjatuhkan sanksi berat kepada calon kepala daerah yang memanfaatkan birokrasi sebagai alat politik.

Kelima, faktor kelima terkait dengan faktor keempat, yaitu lemahnya sanksi bagi calon kepala daerah yang melibatkan birokrasi. Keterlibatan birokrasi yang terus berulang dikarenakan ringannya sanksi yang dijatuhkan pada calon kepala daerah. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pilkada Nomor 10 Tahun 2016, pasal 189, bahwa bagi calon kepala daerah yang melibatkan birokrasi, maka dijatuhi pidana penjara paling singkat satu bulan, dan paling lama 6 bulan, serta denda paling rendah enam ratus ribu rupiah, dan paling tinggi enam juta rupiah. Sanksi pidana tersebut, seharusnya lebih berat lagi, dan disertai dengan sanksi administratif yang bisa memberikan efek jera, seperti: pembatalan pencalonan, pembatalan pelantikan dan pemberhentian kepala daerah yang terbukti menggerakkan birokrasi.

Jika faktor-faktor di atas belum teratasi sulit kiranya untuk mengharapkan birokrasi yang netral dalam pilkada. Kondisi ini akan menimbulkan efek lanjutan, baik bagi profesionalitas birokrasi maupun kualitas demokrasi. Keterlibatan birokrasi dalam politik pada umumnya, dan pilkada khususnya akan membuat kinerja birokrasi yang tidak profesional, sehingga pelayanan publik akan terganggu. Dari sisi kualitas demokrasi, keterlibatan birokrasi dalam pilkada akan membuat kompetisi yang tidak fair, yang mencederai integritas pelaksanaan pilkada. Dengan demikian sulit menghasilkan pilkada yang demokratis. Semua ini akan bermuara pada munculnya kepala daerah terpilih yang tidak berkualitas.

Kesimpulan

Keterlibatan birokrasi dalam Pilkada di Sulawesi Tenggara secara umum ditemukan pada aparatur sipil Negara (ASN) dan aparatur pemerintah desa (Kepala Desa, Perangkat Desa dan Pendamping Desa). Berbagai modus yang keterlibatan meliputi: a. Postingan foto dan komentar di media sosial; b). Penggunaan atribut kampanye; c). Menghadiri kegiatan kampanye, tatap muka, sosialisasi dan blusukan pasangan calon; d). Mengikuti deklarasi dan konvoi pasangan calon; e). Launching program; f). Rapat di kantor partai politik; g). Pemasangan iklan di media massa; h). Keterlibatan sebagai tim relawan; i). Kehadiran dalam pengukuhan tim relawan; j). Melakukan sosialisasi; k). Menghadiri kegiatan pencabutan nomor urut. Tampak, keterlibatan birokrasi dalam Pilkada memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan calon petahana. Sementara faktor-faktor yang mendorong keterlibatan birokrasi dalam Pilkada

di Sulawesi Tenggara yaitu: pertama, status calon kepala daerah petahana yang tetap aktif selama pelaksanaan pilkada; kedua, iming-iming promosi jabatan bagi aparat birokrasi; ketiga, lemahnya sanksi komisi aparatur sipil negara; keempat, lemahnya pengawasan dan penindakan lembaga pengawas pemilu (Bawaslu dan jajarannya); kelima, lemahnya sanksi untuk calon kepala daerah. Oleh karena itu penelitian ini memberikan rekomendasi, meliputi penonaktifan bagi calon kepala daerah petahana, pemberatan sanksi bagi ASN terlibat dalam Pilkada dan calon kepala daerah yang melibatkan birokrasi, serta penguatan kualitas sumber daya Bawaslu.

Referensi

- Agustino, Leo. (2014). Patronase Politik Era Reformasi : Analisa Pilkada di Kabupaten Takalar dan Provinsi Jambi. *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 11, No. 2.
- Albrow, Martin. (1996). *Birokrasi* (terjemahan M. Rusli Karim dan Totok Daryanto). Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Bawaslu Sulawesi Tenggara. (2018). Laporan Akhir Penanganan Pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2018 Provinsi Sulawesi Tenggara.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). SAGE.
- Halevy, Eva Etzioni. (1983). *Bureaucracy and Democracy A Political Dilemma*, London: Routledge Kegan Paul.
- Hamid, Abdul. (2011). Politisasi Birokrasi dalam Pilkada Banten 2006, *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Volume 11, Nomor 2 : 97 -110.
- Heilbroner, Robert L. (1982). *Terbentuknya Masyarakat Ekonomi* (terjemahan Sutan Dianjung). Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Hill, Larry B. (ed). (1992). *The State of Public Bureaucrac*. New York: M. E. Sharpe Inc.
- Miles, Matthew B. and A. Michael Huberman. 2005. *Analisis Data Kualitatif* (terjemahan). Jakarta : UI Press.
- Rozi, Syafuan. (2006). *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak: Potret Birokrasi dan Politik Indonesia*. Jakarta: LIPI & Pustaka Pelajar.
- Shafritz, Jay M and Albert Hyde C. (1997). *Classic of Public Administration*. Forth Worth, Harcourt Brace Colleges Publisher.
- Sihotang, Lia Eldest. (2013). *Birokrasi Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus: Ketidaknetralan Birokrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru Tahun 2011)*. Tesis: Universitas Gadjah Mada.
- Suryadinata, Leo. (1992). *GOLKAR DAN MILITER: STUDI TENTANG BUDAYA POLITIK* (Cetakan 2). Jakarta: LP3ES.
- Thoha, Miftah. (2009). *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta,

Kencana.

Weber, M. (1946). From Max Weber: Essay in Sociology. H.H. Gerth & C. Wright Mills.

New York: Oxford University Press.

Wright, Vincent (Ed). (1992). Comparative Government and Politics An Introduction.

London: The Macmillan Pres Ltd.